

Nánási Gábor

Büntetőeljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Hack Péter, habil egyetemi docens

Gondolatok a büntetőeljárás nyomozati és vádalkészítési szakaszában igénybe vehető panaszjogról

1. Bevezetés

Minden eljárásjog szerves részét képezi – az Alaptörvény által alapjogként deklarált – jogorvoslathoz való jog, amely a büntetőeljárás nyomozási és vádalkészítési szakaszában is jelentős, garanciális funkcióval bír. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) által a nyomozás és a vádalkészítés során biztosított jogorvoslatok körében, különösen a panasz esetében a közelmúltban több jelentősebb jogszabály módosítás is történt.¹

Dolgozatomban – a jogorvoslati jogosultság általános jellemzése mellett, annak alkotmányjogi alapjainak az ismertetésével – igyekszem bemutatni a nyomozás és a vádalkészítés során igénybe vehető panasz jogintézményét.

Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy hogyan értékelhető, továbbá milyen gyakorlati problémákat idézhet elő a Be. nyomozási, valamint vádalkészítési szakaszában a panaszjog hatályos rendszere? Vajon a módosított rendelkezések mennyire felelnek meg az alkotmányossági követelményeknek? A sorozatos törvénymódosítások révén csorbult-e érdemben a panaszjog?

E kérdések körbejárása előtt azonban szükséges még kitérni a jogorvoslati joggal kapcsolatos alkotmányos, illetve nemzetközi jogi kötelezettségek rövidebb bemutatására is.

¹ Az utóbbi néhány évben négy érdemi törvénymódosítás is érintette a Be.-nek a jogorvoslatokra vonatkozó szabályait. Ezek a következők: az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény, az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény, az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény, valamint az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény.

2. A jogorvoslati jog alkotmányos alapjai és a nemzetközi egyezmények rendelkezései

A jogorvoslati jog olyan alapjog, amely a büntetőeljárás egészét meghatározza, és amely számos más joggal, így például a személyi szabadsághoz való joggal vagy a védelemhez való joggal, azokkal gyakran összeütközve *„sajátos hálót alkot, mely meghatározza az alkotmányos büntetőeljárás gerincét”*.²

A jogorvoslati jog alkotmányos alapjait Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) Szabadság és Felelősség fejezetének XXVIII. cikke tartalmazza, az úgynevezett alkotmányos büntetőjogra vonatkozó további előírásokkal együtt. E cikk (7) bekezdése rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Alaptörvény ugyanezen cikke alapján valamely alapvető jogot más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával lehet korlátozni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslat alatt azt a jogot érti, amelyet – jelenleg – az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése szabályoz.³ Az eljárási jogokra épülő jogtudományokban jogorvoslatnak nevezett eszközök az elnevezés formai azonosságán túl tartalmilag azonban nem feltétlenül azonosak az alapvető jogi értelemben vett jogorvoslattal.⁴

A dolgozatomban jelen fejezetében elsősorban az utóbbival, az alapjogi értelemben vett jogorvoslattal foglalkozom. Mit ért tehát az Alkotmánybíróság jogorvoslat alatt?

² BODONY István: A hatályos büntetőeljárás törvény jogorvoslati rendszere az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében, Acta Humana, 2001/44-45., 5. o.

³ Az Alkotmánybíróság a jogorvoslatokkal kapcsolatos elvi jellegű megállapításait még az Alkotmány alapján fejtette ki, mely döntések azonban az Alaptörvény negyedik módosítása következtében 2013. április 1-jével hatályukat veszítették. Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 5. pontjának 2. mondata alapján azonban az e határozatokkal kifejtett joghatások érvényesek maradnak. Így mivel az Alkotmánybíróság 2013. április 1-je óta a korábbi, témát érintő kérdésekben eltérő döntést nem hozott, az azokban kifejtett elvek továbbra is irányadónak tekintendők.

⁴ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 57. § (5) bekezdésében és az Alaptörvény XXVIII. cikkében is szereplő „mindenki” alatt csak azok értendők, akiknek jogát vagy jogos érdekét a döntés sértheti, így akinek még elvben sincs olyan joga vagy jogos, – a jog által védett és elismert érdeke –, amelynek a sérelmét állíthatná, nem tartozik a „mindenki” fogalma alá.⁵ Ennek megfelelően a jogalkotó az egyes eljárási törvényekben pontosítja azon személyi kört, akinek joga vagy jogos érdeke az eljárás során sérülhetett, „azaz megjelöli a jogorvoslatra jogosultak körét”.⁶ A jog vagy jogos érdek sérelme az Alkotmánybíróság felfogásában a kifogásolhatóságot, míg a „sérti” azt jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tennie, hogy az orvoslásra irányuló kérelmet a döntés hibás, törvénysértő, megalapozatlan volta esetén teljesítsék. Az előbbinek, a kifogásolhatóságnak és így a jogorvoslat igénybevételének továbbá nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég az erre való hivatkozás. A jogorvoslattal élő személynek ugyanis ahhoz van joga, hogy állítsa a döntés jogot vagy jogos érdeket sértő voltát. Alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat tehát az az orvoslási eszköz, melynek nem feltétele az ilyen állítás.⁷ A jogorvoslathoz való jog a tárgyat tekintve pedig a bírói, illetve a hatósági döntésekre terjed ki.⁸

Az alapjog lényegi tartalma a jogalkotótól csak azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. A *nem ügydöntő, nem érdemi* határozat esetében ilyen felülvizsgálatot ugyanakkor nem kötelező biztosítani.⁹ Ezzel kapcsolatban szükséges kiemelni azt is, hogy minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, azaz a jogorvoslat formailag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹⁰ További követelmény, hogy a jogorvoslati fórum döntési helyzetben legyen.¹¹

Korábban az Alkotmány, jelenleg pedig az Alaptörvény is az egyes eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, továbbá annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer

⁵ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

⁶ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003., 717.o.

⁷ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

⁸ 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

⁹ 5/1992. (I. 30.) AB határozat

¹⁰ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

¹¹ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

érvényesülhet.¹² Alkotmányosnak tekinthető már az egyfokú jogorvoslat biztosítása is.¹³ Azt pedig szintén az eljárási törvények határozhatják meg – az Alaptörvény indoklásában foglaltak alapján –, mely jogorvoslatok bírnak az eredeti döntésekre halasztó hatállyal.

A jogorvoslathoz való jogot kizárólag a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan korlátozhatja a törvényhozó.¹⁴ A büntetőeljárás szabályozásával szemben ugyanis a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetethető alkotmányos követelmény az érvényesített büntetőigény megfelelő időn belüli elbírálása.¹⁵ Ez az alkotmányos követelmény összhangban áll a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel, így például az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkének 1. pontjában foglaltakkal, amely az ügyek ésszerű időn belüli eldöntéséhez való jogot az egyének által különböző fórumokon érvényesíthető politikai, emberi jogként határozza meg.¹⁶

Felvetődik a kérdés, hogy a jogorvoslati jog az egyes nemzetközi jogi egyezményekben milyen helyet foglal el? A magyar alkotmányos követelmények ismertetését követően ezért ezekre is szükséges röviden kitérni.

Az Egyezmény eredeti szövegében, a 13. cikkében már nevesítette a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ennek alapján, akinek az Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje akkor is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) is tartalmaz a jogorvoslattal kapcsolatos előírásokat.¹⁷ Az Egyezségokmány 3. cikke egyrészt szintén a hatékony jogorvoslat biztosítására kötelezi a részes államokat, amikor előírja, hogy azt mindenkinek biztosítani kell, akinek az Egyezségokmányban elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek. Másrészt e cikk előírja azt is, hogy a jogorvoslattal élő személy jogai tekintetében az illetékes bírói,

¹² Ld. ezzel kapcsolatban az 1437/B/1990. AB határozatot.

¹³ 22/1995. (III. 31.) AB határozat

¹⁴ 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

¹⁵ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat. A jogállamiság normatív tartalma az Alkotmány 2. §-ából (az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdéséből), míg a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből (Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből) vezethető le.

¹⁶ Az Egyezményt Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki.

¹⁷ Az Egyezségokmányt Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.

államigazgatási vagy törvényhozó hatóság vagy az állam jogrendszere szerint illetékes más hatóság hozzon határozatot, és fejlessze a bírói jogorvoslat lehetőségeit; valamint, hogy az illetékes hatóságok a helytállónak elismert jogorvoslatnak érvényt szerezzenek.

Általános, az egész büntetőeljárást meghatározó alapelvként a Be. 3. § (3) bekezdése deklarálja a jogorvoslati jogot. Ennek alapján a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság határozatai, valamint az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedései ellen, illetve a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt – a törvényben meghatározottak szerint – jogorvoslatnak van helye. A jogorvoslati jog alapelvének előbbi meghatározása már magában hordozza a korlátozás lehetőségét. Az alapelvek között ugyanakkor *expressis verbis* csak a 3. § (4) bekezdése rögzít kizáró szabályt, melynek alapján a Kúria határozatai ellen rendes jogorvoslatnak nincs helye.

A Be. megfogalmazása alapján adódik a kérdés, hogy *„a törvényben meghatározottak szerint fordulat”* hogyan értelmezhető a büntetőeljárás nyomozási, illetve vádelőkészítési szakaszában? E kérdés megválaszolása előtt azonban szükségesnek tartom még a jogtudományban kialakult jogorvoslat fogalmak bemutatását.

3. A jogorvoslat fogalmával kapcsolatos alapvetések és csoportosításuk

A jogorvoslat gyűjtőfogalom, amely alatt az eljárás valamennyi szakaszában szabályozott, különböző elnevezésű eszközöket, így a nyomozás során előterjeszthető panaszt és egyéb jogorvoslatokat, valamint a büntetőeljárás bírósági szakaszában érvényesíthető perorvoslatokat, például a fellebbezést és a felülvizsgálati indítványt értjük.

Mivel a jogorvoslat fogalmát többen is többféleképpen meghatározták, így a terjedelmi korlátokra is figyelemmel csak néhányat emelek ki azok közül.

Szabóné Nagy Teréz meghatározása alapján a *„jogorvoslati jogosultság az eljárásban nem ügydöntő minőségben részt vevő alany joga arra, hogy az eljáró hatóság intézkedésének, illetőleg határozatának törvényességét*

és megalapozottságát vitassa, vagy az elmulasztott intézkedést sérelmezze”.¹⁸

Cséka Ervin a jogorvoslatok fogalmát tágabb, illetve szűkebb körben is meghatározta. Tágabb értelemben a jogorvoslás különböző eszközeinek tekintette azokat az eljárási cselekményeket, így például a kérelmet, indítványt, észrevételt, előterjesztést, stb., amelyek *„által az eljárás valamelyik résztvevője, az eljárás bármely szakában, adott eljárási helyzetének kedvezőbbé tételén, jogainak és érdekeinek teljesebb érvényesítésén, való vagy vélt eljárási hátrányainak kiküszöbölésén fáradozik”*.¹⁹ Cséka professzor a szűkebb értelemben vett jogorvoslatokat is kétféleképpen határozta meg. Az egyik alatt többnyire az eljárás arra jogosított résztvevőjének kérelmét, indítványát, ritkábban a hatóság hivatalból végzett eljárási cselekményét értette, amely arra irányul, hogy *„a hatóság téves, törvénysértő határozata”*, intézkedése, illetve *„az eljárás résztvevőjének mulasztása, hibája által előidézett vagy annak vélt joghátrány elháruljon, rendszerint ilyen fogyatékoktól mentes, újabb hatósági határozat”*, illetve intézkedés meghozatalával.²⁰ A másik meghatározása szerint a jogorvoslat jogorvoslás, amely egyenlő magával az újabb, hibátlan és törvényes határozattal, illetve intézkedéssel, amelyben *„a hatóság a jogsérelmet ténylegesen orvosolja, a jogi normával ellentétben álló hátrányos jogkövetkezményeket vagy azok veszélyét elhárítja”*.²¹

Király Tibor meghatározása alapján *„a jogorvoslat az eljárásban részt vevő alanyok (magánszemélyek és felek) számára biztosított jogi eszköz a hatóság határozataiban vagy intézkedéseiben előforduló ténybeli vagy jogi tévedések, törvénysértések kijavításának indítványozására”*.²² A jogorvoslat tartalma alapján tehát olyan indítvány, melynek célja a tévedések, törvénysértések kijavítása és következményeinek megszüntetése, míg annak címzettje rendszerint a határozatot hozó hatóság vagy bíróság felettes, illetve felügyelő fóruma.²³

Király Tibor meghatározáshoz hasonlít Tremmel Flórián jogorvoslat fogalma. Tremmel meghatározásában a jogorvoslat *„az eljáró hatóságok valódi vagy vélt, súlyos vagy kevésbé súlyos, ténybeli (error in facto) vagy*

¹⁸ SZABÓNÉ NAGY Teréz (szerk.): Magyar büntető eljárási jog I., Tankönyvkiadó, Budapest, 1982., 103. o.

¹⁹ CSÉKA Ervin: A büntető jogorvoslatok alaptanai, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1985., 31. o. A tágabb értelemben felfogott jogorvoslat fogalomról azonban Cséka Ervin is elismerte, hogy a jogorvoslás fogalmával csak távoli összefüggést mutat. Ld. erről: CSÉKA idézett mű: 32. o

²⁰ CSÉKA i.m. 33. o.

²¹ Uo.

²² KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárási jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2008., 511. o.

²³ KIRÁLY: uo.

*jogi (error in iure) vagy eljárási (error in procedendo) hibájának a kiküszöbölésére, orvoslására irányul”.*²⁴

Mivel a legszélesebb körben Cséka Ervin határozta meg a jogorvoslat fogalmát, a többi szerző idézett fogalmának lényege az ő meghatározásaiban fellelhető, így az általa megalkotott meghatározások révén mutatom be a nyomozás és a vádelőkészítés során igénybe vehető jogorvoslatok körét, megemlítve a Cséka professzor által a jogorvoslatokhoz sorolt egyéb eljárásjogi jogintézményeket is.

Cséka Ervin a nyomozás során igénybe vehető jogorvoslatok közé sorolta a panaszt, a nyomozás törvényessége feletti ügyészi felügyeletet, valamint egyes speciális, a tulajdonképpeni jogorvoslatok fogalomkörével mindenképpen érintkező jogintézményeket: így az igazolási kérelmet, a határozatot, valamint a jegyzőkönyv kijavítását, illetve kiegészítését.²⁵

Annak ellenére, hogy a panasz jogintézményét az utóbbi években számos esetben módosította a jogalkotó, az továbbra is általános jogorvoslatnak mondható.²⁶ A panaszjog megváltozott szabályaira tekintettel ugyanakkor érdemes részletesebben is foglalkozni a nyomozás törvényessége feletti ügyészi felügyelet kérdésével. Ennek a jogorvoslatok közé sorolása, ahogy már Cséka Ervin jogorvoslat fogalma alapján látható volt, a korábbi évtizedekben általánosnak volt nevezhető.²⁷ A jogintézménynek a jogorvoslatok közé sorolását, azok a büntetőeljárásról szóló 1973. évi. I. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 18. § (1) és (2) bekezdésében rögzített szabályok adták, melyek lényege alapján az ügyész, mint jogorvoslati fórum a nyomozó hatóság határozatait jóváhagyhatta, megváltoztathatta, hatályon kívül helyezhette. E rendelkezések alapján az ügyész tehát jogorvoslati ténykedést fejthetett ki hivatalból is, nem csak az eljárásban részt vevő személyek panaszai folytán járhatott el. Úgy gondolom azonban, hogy a régi Be. 18. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak, valamint a hatályos Be. 28. § (4) bekezdésében megfogalmazott nyomozás törvényessége feletti ügyészi felügyelet csak tág értelemben vett *jogorvoslásnak* és nem pedig jogorvoslatnak tekintendő, tekintettel arra, hogy a jogorvoslat fogalmi

²⁴ TREMMEL Flórián: Elmélkedések és álmélkodások a Be. jogorvoslati rendszerén, Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére (szerk.: Nagy Ferenc), Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007., 164. o.

²⁵ CSÉKA i.m.: 41-53. o. Mivel az utóbbiak részletes meghatározása kívül esik a dolgozat témáján, így azok részletesebb bemutatásától eltekintek.

²⁶ A panasszal kapcsolatos, tételes jogi rendelkezésekre a későbbiekben még visszatérek.

²⁷ Ezzel összefüggésben ld. még SLÉDER Judit: Jogorvoslatok a magyar büntetőeljárás nyomozási szakaszában című írását, In: PhD. Tanulmányok 4., Tanulmányok Finszter Géza 60. születésnapjára (szerk.: Korinek László), Pécsi Tudományegyetem Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2005., 220-222. o.

kellékének gondolom, hogy az „kívülről”, az eljárásban résztvevőktől származó kezdeményezés lehet.

A jelenlegi jogalkalmazás során ugyanakkor figyelemmel kell még lenni az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 20. §-ában foglaltakra is. Az Ütv. 20. § (1) és (2) bekezdései rögzítik, hogy a Be. eltérő rendelkezése hiányában az ügyész a határozatot vagy intézkedést a bűncselekményre a Büntető Törvénykönyvben meghatározott elévülési időn belül hivatalból is felülvizsgálhatja. Az Ütv. alapján a hivatalból történő felülvizsgálat különösen akkor indokolt, ha a felülvizsgálandó határozat vagy intézkedés megalapozatlan vagy törvénysértő, illetve a felmerült új tény vagy körülmény vádemelést eredményezhet.²⁸ Az Ütv. rendelkezése tehát olyan ügyészi hatáskört állapít meg, amely ugyan nem minősül jogorvoslatnak, azonban mégis lehetőséget ad az ügyész, illetve felettes ügyész számára a sérelmes helyzetek orvoslására.

A jogorvoslat fogalmának meghatározásával szorosan összefügg annak felosztása, csoportosítása. A jogorvoslatok feloszthatók szűkebb és tágabb értelemben vett, rendes és rendkívüli, devolutív és nem devolutív, szuszpenzív és nem szuszpenzív jogorvoslatokra.²⁹

Szűkebb értelemben a panasz, a felülbírálati indítvány, a nyomozás folytatása iránti kérelem és a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés minősül jogorvoslatnak.³⁰ Tágabb értelemben idesorolható továbbá a határozatnak az indítványra, kérelem alapján történő kijavítása, valamint a jegyzőkönyv kijavítása vagy kiegészítése is.

A nyomozás, valamint a vádelőkészítés során igénybe vehető valamennyi jogorvoslat rendes jogorvoslatnak minősül. A felülbírálati indítvány azonban rendkívüli jogorvoslati jelleggel bír, tekintettel arra, hogy – a törvényben meghatározott esetekben – a kétszeres ügyészi értékelést, panasz elutasítást követően *„átszármaztatja a döntést a bűnüldöző hatóságoktól a bírósághoz”*.³¹

²⁸ Ennek oka, hogy a nyomozás során hozott határozatoknak csak alaki „jogereje” van.

²⁹ A Be. által nevesített jogorvoslati formákat a következőkben csoportosítom, azonban a bevezetésben foglaltaknak megfelelően részletesebben csak a panaszjoggal foglalkozom. A panasszal való szoros összefüggésére tekintettel ugyanakkor a pótmagánvádról, mint az ügyészi vádmonopólium korrektívumának egyik formájáról szintén indokolt néhány szót ejteni a jogorvoslatok körében.

³⁰ A nyomozás és a vádelőkészítés során igénybe vehető jogorvoslatok körének előbbi, négyes felosztása ugyanakkor nem tekinthető általánosnak. Herke Csongor ahhoz sorolja az igazolási kérelmet és a Be. 133. §-a szerinti szabadlábra helyezés iránti indítványt, míg a Büntető eljárásjog „kapcsos” kommentárja a panaszjoggal való szoros összefüggés folytán idesorolja a pótmagánvádlóként történő fellépést is. Ld. HERKE Csongor: Büntető eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2010., 202. o., valamint BELEGI József (szerk.): Büntetőeljárásjog I. – Kommentár a gyakorlat számára, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 21. pótlás 560/100/2. o.

³¹ SLÉDER i.m.: 227. o. Hasonló álláspont olvasható FENYVESI – HERKE – TREMMEL i.m.: Új magyar

A nyomozó hatóság döntése, intézkedése, illetve utóbbi elmulasztása miatt bejelentett jogorvoslatot az ennek szervezeti rendszerén kívüli ügyész a felügyeleti jogkörében, az ügyész határozata, valamint intézkedései, intézkedéseinek elmulasztása következtében bejelentett jogorvoslatot a magasabb szintű ügyész, illetve a bíróság, míg a bíróság határozatai elleni jogorvoslatot annak következő szervezeti szintje bírálja el. A jogorvoslatok jelentős része, így például a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés és a felülbírálati indítvány tehát devolutív hatályú. A határozat kijavítása, illetve jegyzőkönyv kijavítása vagy kiegészítése ugyanakkor nem devolutív hatályú jogorvoslat, tekintettel arra, hogy azt a döntést hozó, jegyzőkönyvet készítő ügyész, illetve a nyomozó hatóság eljáró tagja maga végzi el.³² A legszélesebb körben igénybe vehető panasz, ugyanakkor „féldevolutív” hatályúnak nevezhető, tekintettel arra, hogy a határozat, intézkedés, illetve intézkedés elmulasztása miatt bejelentett panaszoknak a döntést hozó maga is helyt adhat.³³ Ellenkező esetben ugyanakkor köteles azt elbírálás végett az ügyészhez, illetve a felettes ügyészhez felterjeszteni.

A nyomozás és a vádelőkészítés során bejelentett panasznak az esetek többségében nincs halasztó hatálya. Kivételesen, egyes határozatok esetében azonban szuszpenzív hatályú panaszokról rendelkezik a Be., egyébként pedig a nyomozó hatóság, illetve ügyész élhet azzal a lehetőséggel is, hogy a panasz elbírálásáig a határozat végrehajtását felfüggeszti.³⁴ A nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés pedig annyiban sajátos, hogy a személyi szabadságot elvonó vagy korlátozó kényszerintézkedések elrendelése fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, valamint azok megszüntetése esetén bejelentett ügyészi fellebbezés – szűk kivételtől eltekintve – halasztó hatályú.³⁵

4. A panaszról, mint általános jogorvoslati eszközzel

A panasz a nyomozás és a vádelőkészítés során a leggyakrabban előforduló rendes jogorvoslat. Mind a nyomozás (Be. 195. §) és az ügyészi, közbenső eljárás során hozott (Be. 228. §) határozatokkal szemben, mind pedig a nyomozó hatóság (Be. 196. §), illetve az ügyész intézkedéseivel, illetve azok elmulasztásával (Be. 228/A. §) kapcsolatban

büntetőeljárás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2004., 420. o.

³² Ld. a Be. 169. (5) és a 166. § (7) bekezdéseit.

³³ TREMMEL i.m.: 168. oldal és a Be. 195. § (4), 196. § (6) és 228. § (2) bekezdései.

³⁴ Előbbire ld. például a Be. 94. §-át, utóbbi kapcsán pedig a 195. § (3) bekezdését.

³⁵ Be. 215. § (5) bekezdés

előterjeszthető. A Legfőbb Ügyészség Ig.404/2009. Legf. Ü. szám Emlékeztetője a Be. alkalmazásának egyes kérdéseiről (a továbbiakban: Emlékeztető) a 340. pontjában rögzíti, hogy a Be. a jogorvoslat rendjét ahhoz igazodóan – eltérően – szabályozza, hogy a panaszolt határozatot a nyomozás vagy a vádemelés szakában hozták meg, és ennek alapján a nyomozás során hozott határozatok elleni panaszok elbírálására a Be. IX. Fejezetének IV. Címében írtak, míg a vádemelés szakában hozott ügyészi határozatok, intézkedések vagy az intézkedések elmulasztása miatti jogorvoslatok elbírálására mindig a Be. 228–228/A. §-aiban foglaltak az irányadóak.

Az a határozat, intézkedés, illetve utóbbi elmulasztása a jogorvoslat tárgya, amelyet a jogosítottak sérelmeznek, támadnak. A panasz előterjesztésének általános jellemzője a gyorsaság, a kevés formai előírás és a garanciák.³⁶

Annak érdekében, hogy a jogosultak értesüljenek az őket megillető jogorvoslati lehetőségekről, a határozatok esetében a nyomozás során a Be. 169. §-a, míg a vádelőkészítés során a Be. 216. § (5) bekezdése olyan általános rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a jogorvoslati jog gyakorlásához feltétlenül szükségesek. A Be. 169. § (1) bekezdése részletes, példálózó felsorolásban azokat a döntéseket rögzíti, melyeket a nyomozás során határozati formában kell meghozni. A Be. 216. § (5) bekezdése pedig a vádelőkészítés során kötelezően határozati formában meghozandó döntéseket rögzíti.³⁷ A Be. 169. §-a másrészt a (2) bekezdés

³⁶ CSÉKA i.m.: 171. o.

³⁷ A Be. 169. § (1) bekezdése alapján az ügyész, illetve a nyomozó hatóság a kizárásról (32. §, 39. §), a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről és a kirendelt védő díjának megállapításáról [48. § (6) és (9) bekezdés], a védő kirendelésének visszavonásáról, ha annak oka megszűnt [49. § (2) bekezdés], az igazolási kérelem elbírálásáról (66. §), a mulasztással és a meg nem jelenéssel okozott költség viselésére kötelezésről (69. §), a másolat kiadásának megtagadásáról [70/B. § (8) bekezdés], az ügyek egyesítéséről, elkülönítéséről, áttételéről (72. §), a bünyügyi költség megállapításáról [74. § (2) bekezdés], a személyes költségmentességről, illetve az okozott költség viselésére kötelezésről [74. § (3)-(4) bekezdés], a tanú és a szakértő mentességre történt hivatkozásának el nem fogadásáról [94. §, 113. § (3) bekezdés], a szakértő kirendeléséről (100. §, 111. §), kizárásáról (103. §), felmentéséről (104. §), díjának megállapításáról [105. § (6) bekezdés], a tolmács kirendeléséről, kizárásáról, felmentéséről, díjának megállapításáról (114. §), a kényszerintézkedésekről (VIII. Fejezet) - kivéve a testi kényszer alkalmazását (163. §) -, a határozat kijavításáról [169. § (5) bekezdés], a feljelentés elutasításáról (174. §), az eljárás felfüggesztéséről (188. §), a felfüggesztett nyomozást követően az eljárás folytatásáról (188. §), a nyomozás megszüntetéséről (190. §, 192. §), a megszüntetett nyomozást követően az eljárás folytatásáról (191. §); az ügyész a szakértő bevonásáról (112. §), a nyomozás határidejének meghosszabbításáról (176. §), a nyomozás részbeni mellőzéséről (187. §) és a panasz elbírálásáról [195. § (4) bekezdés], a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni jogorvoslat elbírálásáról [195. § (7) bekezdés] határozatot hoz. Az ügyész, illetve a nyomozó hatóság más intézkedéseit is határozatba foglalhatja.

A Be. 216. § (5) bekezdése alapján az ügyész a vádemelés részbeni mellőzéséről (220. §), a közvetítői eljárásra utalásról vagy annak megtagadásáról [221/A. § (4) bekezdés], a vádemelés elhalasztásáról (222. §), a pártfogói vélemény beszerzéséről [224. § (1) bekezdés], valamint a Be. X. fejezete szerinti ügyészi határozatok elleni jogorvoslat elbírálásáról is [228. § (3) bekezdés] határozatot hoz.

A Be. 538. § (1) bekezdése a tárgyalásról lemondás esetén írja elő az ügyésznek a kötelező határozati formát, amennyiben a terhelt tárgyalásról lemondó kezdeményezésével egyetért.

A fentiekén túl határozatba kell foglalni az igazolás kérelemnek helyt adó döntést követően a megismételt

d) pontjában előírja a jogorvoslat lehetőségéről való kioktatás kötelező elemeit, így a határozatnak tartalmazni kell, hogy az ellen van-e helye jogorvoslatnak, azt milyen határidőn belül, melyik nyomozó hatósághoz, ügyészséghez, illetőleg bírósághoz kell benyújtani. E rendelkezésekből, a Be. 3. § (3) bekezdéséből, valamint a Be.-nek a panaszra vonatkozó rendelkezéseiből következik, hogy a határozat rendelkező részében név szerint, az eljárási jogállás feltüntetésével (például gyanúsított, védő, sértett) meg kell jelölni azokat a személyeket, akik a határozat ellen panasszal élhetnek. Abban az esetben viszont, ha a határozatot kizárólag olyan személlyel kell közölni, akinek nincs panaszjoga (például feljelentők egy része), akkor a határozatban utalni kell a panasz kizártságára is.³⁸

5. Jogorvoslatok a nyomozás során

A nyomozás során előterjesztett panaszokkal kapcsolatos szabályt tartalmaz az Ütv. 17. § (3) bekezdésének c) pontja, valamint a Be. 28. § (4) bekezdésének c) pontja is. Előbbi rendelkezés alapján az ügyész elbírálja a nyomozás során előterjesztett, a feladatkörébe tartozó jogorvoslati kérelmeket. Az eljárási törvény rendelkezése pedig az előbbieket mintegy kiegészítve rögzíti, hogy az ügyész a nyomozó hatóság határozatát megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti, a nyomozó hatóság határozata, intézkedése ellen, illetve intézkedésének elmulasztása miatt a hozzá megküldött panaszokat elbírálja.

5.1. Panasz a nyomozás során határozatokkal szemben

A nyomozás során bejelenthető panaszok körében alapvető változásokat eredményezett az utóbbi időszak jogalkotása, ugyanis az elmúlt közel három évben négy, a Be. vonatkozó rendelkezéseit is érintő módosítás révén megváltoztak a panaszjogra vonatkozó rendelkezések. Előbb az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény módosította 2011. július 13-ától a Be. 195. § (1) és (2) bekezdéseit, majd 2012. január 1. napjától hatályosan az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló

eljárási cselekmény eredményéhez képest a határozat hatályban tartásáról, teljes vagy részleges hatályon kívül helyezéséről [Be. 66. § (3) bekezdés], a körözés és elfogatóparancs kibocsátásáról [Be. 73. § (9) bekezdés] rendelkező döntést is.

³⁸ A Be. 228. § (6) bekezdése alapján az ügyész határozataira a Be. 169. § (2)-(5) bekezdéseiben foglalt rendelkezések értelemszerűen irányadóak.

2011. évi CL. törvénnyel részben módosultak, kiegészültek a panaszjog szabályai. Ezt a módosítást az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény követte, amely szintén új, (2a) bekezdést iktatott be a 195. § rendelkezései közé 2012. december 15. napjával. Végül 2014. január 1-jétől az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény módosította a Be. 195. §-át és ezáltal részben a panaszjog rendszerét is.

Szembeötlő, hogy rövid idő alatt hányszor módosította az Országgyűlés az eljárási kódexet, amelynek fő indokai az előbbi két jogszabály esetében az eljárás gyorsítása és az ügyészek munkaterhének csökkentése volt.³⁹

A módosítások következtében a Be. 195. § (1), (2) és (2a) bekezdései jelenleg úgy rendelkeznek, hogy akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata *közvetlen* rendelkezést tartalmaz – ha a Be. kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A feljelentő viszont csak akkor élhet panasszal a feljelentés elutasítása miatt, ha a bűncselekménynek a sértettje. A (2a) bekezdés azonban az utóbbi rendelkezés alól kivételt engedve rögzíti, hogyha a feljelentő központi államigazgatási szerv, az ügyésznek vagy a nyomozó hatóságnak a feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről szóló határozata ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

A jogalkotó az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvénnyel részben visszatért a 2011. július 13. előtti szabályozáshoz, hiszen a korábbi, közel teljes taxációt felváltotta a jelenleg hatályos rendelkezés, mely alapján ismét bővült a joghatályos panasszal támadható határozatok köre.⁴⁰ Erre tekintettel a jogorvoslati jogosultság majdnem általános, kivéve, ha azt a törvény kifejezetten kizárja, továbbá figyelemmel a normaszövegben szereplő „*közvetlen*” fordulatra, az továbbra is szűkebbre szabottan érvényesül.⁴¹

³⁹ Ld. ezzel kapcsolatban az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény 6. és 7. §-ához, valamint az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 54. §-ához fűzött indokolásokat.

⁴⁰ 2013. december 31-ig a Be. 195. § (1) bekezdése alapján a feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről, kényszerintézkedés elrendeléséről (Be. VIII. Fejezet), továbbá vagyoni jogok vagy érdekek korlátozásáról, valamint vagyoni jellegű kötelezettségek megállapításáról hozott határozatok ellen volt helye panasznak. A Be. 195. § (1) bekezdése azonban nem tartalmazta a panasszal támadható határozatok teljes körét, ugyanis az eljárási törvény több helyen is biztosította még a panasz lehetőségét. Ebbe az egyéb csoportba voltak sorolhatók például a tanúzási mentesség meg nem adásáról hozott, valamint a szabadlábban lévő terhelt elmeállapotának megfigyelését elrendelő határozatok. Ld. a Be. 94. §-át, a Nyor. 18. § (3) bekezdését, a Be. 107. § (2) bekezdésének a rendelkezéseit!

⁴¹ Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI.

2014. január 1-je előtt a törvény megfogalmazása alapján nem volt helye panasznak például az ügyek áttételéről, egyesítéséről rendelkező vagy a fogva lévő terhelt kapcsolattartási kérelmét elutasító határozatokkal szemben. A felsorolt példák jelenleg részben eltérő megítélés alá esnek. Továbbra sincs ugyan helye panasznak az eljárásban részt vevő személyek eljárási jogosítványait csak *közvetetten* érintő, az ügyek áttételéről, egyesítéséről rendelkező határozatokkal szemben. Ezzel szemben a fogva lévő terhelt kapcsolattartási kérelmét elutasító határozattal szemben joghatályosan terjeszthet elő panaszt a gyanúsított, hiszen az elutasító határozat az eljárási jogosítványait *közvetlenül* is érinti.⁴²

Mit értünk tehát a „*közvetlen*” fordulat alatt?

Közvetlen jogsérelmet vagy érdeksérelmet elszenvedő személy lehet ugyan magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is, a panasz előterjesztésére való jogosultságát az teremti meg, hogy a büntetőeljárás során valamelyik eljárási pozícióban részt vesz, további feltétel, hogy a határozat őt az eljárási jogainak, jogosítványainak a gyakorlásában közvetlenül is érintse. A panaszra való jogosultságot tehát az alapozza meg, hogy a hatósági akarat-kijelentésnek legyen olyan címzettje, akinek a kérdéses jogviszonyaiban az nyomban, újabb egyedi aktust nem igénylő, kedvezőtlen vagy kedvező tartalmú állapotváltozást okoz, illetve számára követendő magatartást ír elő.⁴³ Így például panaszjog illeti meg a terheltet, a védőt, a sértettet, a képviselőt, bizonyos körben az egyéb érdekeltet és a fiatakorúak elleni eljárás során a törvényes képviselőt. A nyomozó hatóság tagjainak, illetve az ügyészeknek tehát jelenleg esetről-esetre kell megvizsgálniuk, hogy a döntésük érint-e közvetlen eljárási jogosítványt, avagy sem.

A közvetlen érintettség azonban a sértett kapcsán további kérdéseket is felvet, különösen, ha figyelembe vesszük a Be. 195. §-ának a (2) bekezdését, amely egyrészt jelentősen szűkíti a panaszra jogosultak körét, másrészt a törvényi megfogalmazás a panasszal támadható határozatokat illetően nem feltétlenül egyértelmű. Felmerülhet a kérdés, hogy a Be. megfogalmazása nem sérti-e a normavilágosság követelményét? A Be. ugyanis csak a feljelentés elutasítása ellen zárja ki kifejezetten a feljelentő számára a panasz bejelentését, ha nem sértettje a bűncselekménynek.

törvénynek a Be. 195. § (1) bekezdéséhez fűzött indokolása szerint a módosítást a gyakorlat, illetve a jogalkalmazók részéről érkezett egyre több javaslat, valamint az uniós jogi kötelezettségeink indokolták.

⁴² Ld. a Be. 43. § b) pontját!

⁴³ Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztály NF.3346/2013/31-V. számú leiratának III/3.) pontja.

Az ezzel kapcsolatos, a jogalkalmazás körében felmerülő bizonytalanságok tisztázása érdekében a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztályának NF.4348/2011/22. számú iránymutatása (a továbbiakban: Iránymutatás) rögzíti ugyanakkor, hogy ha a feljelentőre nézve még az a határozat sem tartalmaz közvetlen rendelkezést, amelynek egyedüli tartalma az ő, eljárás megindítását célzó igényének az elutasítása, akkor a feljelentő közvetlen érintettsége a büntetőeljárás későbbi szakaszában hozott, nyomozást felfüggesztő, megszüntető határozatok kapcsán sem merülhet fel.

E rendelkezés az Iránymutatásban foglalt értelmezés alapján tehát megfelel a normavilágosság követelményének. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 26/1992. (IV. 30.) határozatában kifejtett értelmezésében rámutatott arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény, a jogbiztonság pedig, mint a jogállamiság fogalmi eleme megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Annak ellenére, hogy a Be. fenti rendelkezése az Iránymutatás alapján, a jogalkalmazás során nem jelent nehézséget és azt a normavilágosság szempontjából a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat is alkotmányosnak találta, mégis szerencsésebb megoldásnak tartanám, ha a Be. 195. § (2) bekezdése nem tartalmazná, hogy csak a feljelentés elutasítása ellen nem élhet panasszal a sértett. A megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel ugyanis a törvény jelenlegi megfogalmazása meghaladottá vált. Figyelemmel a Be. 195. § (1) bekezdésében foglaltakra, ezért azt a megoldást tartanám megfelelőnek, ha a Be. 195. § (2) bekezdése úgy rendelkezne, hogy a feljelentő nem élhet panasszal, ha a bűncselekménynek nem a sértettje.

Az eddigiek alapján arra is szükséges kitérni, hogy a jogorvoslat szempontjából egy adott ügyben kit tekintünk sértettnek. Egyrészt amennyiben a sértett bejelentett panaszát az ügyész, illetve a felettes ügyész nem találja alaposnak, azt a Be. 199. § (1) bekezdésének b) pontja alapján elutasítja, egyben tájékoztatja a sértettet a pótmagánvádlóként való fellépés lehetőségéről. Másrészt a panaszjogra jogosultak körének szűkítése előtérbe helyezi annak vizsgálatát is, hogy kit tekintünk az adott cselekmény sértettjének.

A Be. 51. § (1) bekezdése alapján sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette. A sértett személyének meghatározásakor figyelemmel kell lenni a Kúriának – még Legfelsőbb Bíróság néven meghozott, – a pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő

kérdésekről szóló 90/2010. BK véleményére (a továbbiakban: 90. BKv.), amely a II/1. pontjában rögzíti, hogy a sértett – pótmagánvádlóként – büntetőjogi igényét általában akkor érvényesítheti, ha passzív alanya a közvádra üldözendő bűncselekménynek, vagy a tényállás eredményt tartalmaz. A 90. BKv. további megállapítása szerint általában kizárt a pótmagánvád, ha az adott bűncselekmény alapvetően az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyeztet, s a természetes vagy jogi személyt érintő jogsérelem csupán áttételesen következik be. A 90. BKv. alapján tehát, ha a törvényi tényállás passzív alanyt vagy eredményt tartalmaz, akkor a passzív alanyt ért sérelem, illetve eredmény esetén annak fennállása már önmagában is megalapozza, illetve megalapozhatja az eljárásjogi sértetti jogosultságot. A vélemény rögzíti azt is, hogy körültekintően kell vizsgálni, különösen akkor, ha a tényállás eredményt tartalmaz, hogy a sértetti igény alapja a személyében való érintettség nélkül csupán egyszerű károsult, vagyoni jogi érdek, avagy az adott, bűncselekménnyé nyilvánításban megtestesülő, büntetőjogi érdekhez szorosan kötődő, abban gyökerező olyan jog- vagy jogos érdekbeli sérelem, illetve veszélyeztetettség, amely az adott (természetes vagy jogi személy) sértettre konkretizált és közvetlen.

A sértett fogalmának előbbi értelmezésével a 90. BKv. és az annak alapján kialakult bírói joggyakorlat ugyanakkor egyes bűncselekmények esetében szinte kizárta teszi a panasz – vagy adott esetben a pótmagánvádlóként való fellépés – lehetőségét. Elég, ha e körben például a hamis vád kapcsán kialakult joggyakorlatra gondolunk.⁴⁴ A hamis vád kapcsán kialakult, erősen vitatható joggyakorlattal szemben ugyanakkor könnyű belátni, hogy a hamis vádolás az igazságszolgáltatás zavartalan működése mellett a megvádolt személy becsületét, jó hírnevét és adott esetben a szabadságjogait az előbbi jogvédte érdeknél jelentősebben sérti. Így, akit hamis vád folytán büntetőeljárás alá vonnak, meggyanúsítják az általa el nem követett cselekménnyel, valamint ezen túlmenően akár személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedést is alkalmaznak vele szemben (például előállítják), vagy akár el is ítélik, erősen kérdésessé teszi, hogy akkor miért is nem tekintjük e személyt sértettnek?

Egyetértek ezért Fázsi László azon véleményével, mely szerint „*a Be. definíciója nem >>határolja el a közvetlen és a közvetett sértettet<< (...).*

⁴⁴ A hamis vád körében a pótmagánvádlói fellépés és így a sértett fogalmával például az EBH 2011.2301. eseti döntés foglalkozik. Az előbbivel azonos a joggyakorlat a hamis tanúzás (EBH 2010.2125) és a hivatali visszaélés (BH 2011.246) kapcsán is.

Az ilyen különbségtétel lehetőségét (...) csak a bírói gyakorlat magyarázza bele a törvényi fogalomba”.⁴⁵

Az Alkotmánybíróság a Be. 195. §-ának (1)-(2), valamint a 196. § (1) bekezdéseit is a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában alkotmányos vizsgálat tárgyává tette, melynek során a támadott rendelkezéseket alkotmányosnak találta. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a hatályos szabályozás ugyan egyértelműen szűkíti a nyomozás során hozott határozatokkal szemben benyújtható panaszok körét, de változatlanul biztosítja a panasz lehetőségét annak, akinek jogát vagy jogos érdekét érdemben érinti a nyomozó hatóság határozata, intézkedése, illetve intézkedésének az elmulasztása.

A Be. 195. § (2a) bekezdés ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a nem sértett feljelentő központi államigazgatási szerv az ügyésznek vagy a nyomozó hatóságnak a feljelentés elutasításáról, a nyomozás részbeni mellőzéséről, felfüggesztéséről, illetve megszüntetéséről szóló határozata ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal éljen. Mi indokolhatta a módosítást? Mit értünk továbbá központi államigazgatási szerv alatt?

Az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvényből a módosítás szükségszerűsége, annak indokoltsága, hogy miért csak a központi államigazgatási szervek élhetnek panasszal, nem állapítható meg. Az eljárási kódexet módosító jogszabály ugyanis csak annyit tartalmaz, hogy a módosítás célja mindazokban az esetekben, amikor a feljelentő központi államigazgatási szerv, a sértett pedig – akár közvetetten – a Magyar Állam, az *állami érdekek képviselőjében* eljáró szervek is rendelkezhessenek panaszjoggal.⁴⁶ Az indokolásból akár olyan következtetés is levonható, hogy az állami érdekek jelenleg nincsenek érvényesítve a nyomozás során, mintha a nyomozó hatóság és az ügyész végső soron nem az állami érdekeket képviselné, ezért külön fel kell jogosítani egyes központi szerveket a jogorvoslat lehetőségére. Kérdéses az is, hogy vajon a megyei, fővárosi kormányhivatalok és a járási hivatalok a Be. 195. § (2a) bekezdés alapján élhetnek-e panasszal?

⁴⁵ FÁZSI László: A sértett fogalmának dilemmái, Magyar Jog, 2012/5., 298. o.

Ismert azonban olyan vélemény is, mely szerint nem értelmezhető kiterjesztően a Be. 51. §-a szerinti sértett fogalom, és így nem élhet panasszal a feljelentő, valamint panaszának az ügyész, illetve felettes ügyész által történt elutasítását követően pótmagánvádlóként sem léphet fel, ha a bűncselekmény a jogát vagy jogos érdekét pusztán közvetve sértette, vagy veszélyeztette. Ld. ezzel kapcsolatban CSÁK Zsolt: Találgható-e a jogalkotó akarata? Gondolatok a pótmagánvád köréből című írását, In: Örökség és büntetőjog. Emlékkönyv Békés Imre tiszteletére (szerk.: Belovics Ervin – Tamási Erzsébet – Varga Zoltán), PPKE JÁK, Budapest, 2011., 134.o.

⁴⁶ Ld. az egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény 7. §-ához fűzött indokolást!

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. §-ának (2) bekezdése szerint a központi államigazgatási szerv gyűjtőfogalom alá tartoznak a Kormány, a kormánybizottság, a Miniszterelnökség, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint az önálló szabályozó szervek. Ugyanezen § (3)-(6) bekezdései taxatívén meghatározzák az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a rendvédelmi szervek, valamint az önálló szabályozó szervek körét. Ennek alapján autonóm államigazgatási szerv a Közbiztonsági Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Nemzeti Választási Iroda. Kormányhivatal a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal; míg rendvédelmi szerv a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Az önálló szabályozó szervek pedig a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

A Ksztv. helyes értelmezésének az tűnik, ha a kormányhivatal fogalma alatt csak az 1. § (4) bekezdésében foglaltakat értjük, így abba nem tartoznak bele a megyei, fővárosi kormányhivatalok és a járási (kerületi) hivatalok⁴⁷ Ennek alapján azokat nem illeti meg panaszjog.

A Be. e rendelkezésével kapcsolatos a Legfőbb Ügyészség Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztályának KF.7702/2012/2-6-I. szám alatti állásfoglalása (a továbbiakban: Állásfoglalás). Az Állásfoglalás a Ksztv. 5. §-ának (3) bekezdésére hivatkozva kifejti, hogy a központi államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzata a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot a szervvel állami vezetői szolgálati jogviszonyban vagy állami vezetőként betöltött jogviszonyban, illetve vezetői munkakörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyre ruházhatja, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetőjének a nevében jár el. Az Állásfoglalás alapján a feljelentőnek tekinthető központi államigazgatási

⁴⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény alapján a fővárosi, megyei kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi szerveiként a területi államigazgatás meghatározó szervei. A járási (kerületi) hivatalok pedig a megyei és fővárosi kormányhivatalok önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei. HOFFMAN István: A területi államigazgatás rendszere, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék (egyetemi jegyzet), Budapest, 2013. január, 19. és 25. o.

szervek részéről a Be. 195. §-a (1) bekezdésében megjelölt határozatok elleni joghatályos panasz előterjesztésére jogosult személyi, illetve szervezeti kört *a Ksztv., valamint az érintett hatóságok szervezeti és működési szabályzatának együttes alkalmazásával* lehet meghatározni. Ezért az Állásfoglalás alapján, amennyiben a panaszra való jogosultság kérdésében a jogszabály alapján nem lehet egyértelműen állást foglalni, a jogorvoslati kérelem előterjesztőjét, az e körben fennálló kiadmányozási jogköre alapjának megjelölésére, illetve annak igazolására kell felhívni.

Valamennyi területi államigazgatási szerv – az államigazgatási alrendszerben érvényesülő centralizáció és dekoncentráció elvei alapján – végső soron valóban a Kormány, mint központi államigazgatási szerv irányítása alá tartozik. Az egyes területi államigazgatási szerveket illetően azonban ez az irányítás közvetett, mivel a Kormány az irányítási hatáskörei többségét valamely miniszter útján gyakorolja.⁴⁸

Véleményem szerint a panaszos jogorvoslati joga önmagából az iratokból, illetve a panaszából megállapítható kell, hogy legyen, ezért nem értek egyet azzal, hogy az ügyész feladata legyen, hogy adott esetben külön igazolásra hívja fel a panaszost. Az Állásfoglalás alapján továbbá a panasz elbírálásra fordítható tizenöt, illetve harminc napos határidők adott esetben nehezen tarthatóak, ha a például egy minisztérium osztályával, főosztályával vagy a járási hivattal kellene leveleznie az ügyésznek annak érdekében, hogy először csak annyit állapíthasson meg, hogy a panasz egyáltalán jogosulttól származik-e vagy sem.

Figyelemmel továbbá a Be. fenti rendelkezésére, kérdésesnek tartom, hogy vajon egy önkormányzat vagy például garázdaság, esetleg magánokirat-hamisítás miatt feljelentéssel élő természetes személy miért nem élhet joghatályos panasszal? Vagy vajon az a személy, akit hamisan vádoltak meg bűncselekmény elkövetésével, miért is nem élhet a panasszal? Kérdéses továbbá, hogy a tárgyalt rendelkezés kiállná-e az alkotmányosság próbáját?

A hatályos szabályozást az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdése szempontjából, mely rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, aggályosnak tartom. Ezen alkotmányos *„elv alapján a jog mindenkit egyformán kötelez, mindenkire egyformán alkalmazandó. Az egyenlőség elve azt is megköveteli, hogy az egymással összehasonlítható helyzetben lévőket egyformán kezelje a jog (...)”*.⁴⁹ Alkotmányjogi szempontból az állam megsérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha valamely szabály megalkotása vagy intézkedés végrehajtása során olyan személyek között

⁴⁸ HOFFMAN i.m. 11. o.

⁴⁹ HALMAI–TÓTH i.m. 366. o.

tesz különbséget, akik ugyanolyan helyzetben vannak.⁵⁰ A Be. módosításával a jogalkotó nem adta ésszerű indokát annak, hogy miért emelte ki a központi államigazgatási szerveket a jogorvoslatra jogosultak köréből. Úgy gondolom ezért, hogy a Be. 195. § (2a) bekezdését az Alkotmánybíróságnak tüzetesen meg kellene vizsgálnia.

A panaszt írásban vagy szóban a határozatot hozó, az intézkedést foganatosító, illetőleg az intézkedést elmulasztó nyomozó szervnél lehet, illetve célszerű előterjeszteni. A szóban előterjesztett panaszt jegyzőkönyvbe kell foglalni.⁵¹

Ami a panasznak a határozat végrehajtására vonatkozó hatását illeti, a Be. 195. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a panasznak a Be.-ben pontosan meghatározott kivételektől eltekintve nincs halasztó hatálya, kivételesen indokolt esetben azonban a határozatot hozó, illetőleg a panaszt elbíráló a határozat végrehajtását a panasz elbírálásáig felfüggesztheti. A törvényben meghatározott kivételt szabályoz a Be. például a szakértői és a tolmácsi mentesség meg nem adása tárgyában hozott vagy a rendbíróság kiszabásáról rendelkező határozattal szemben bejelentett panasz esetében.⁵²

A Be. 195. § (4) bekezdése következtében tekinthető a panasz féldevolutív jogorvoslatnak. Ha ugyanis a határozatot hozó a panasznak három napon belül nem ad helyt, köteles azt haladéktalanul felterjeszteni az elbírálásra jogosulthoz. Ezzel kapcsolatos garanciális szabályt rögzít az Emlékeztető 326. pontja, melynek alapján az ügyész kifejezett utasítására vagy rendelkezése alapján a nyomozó hatóság vagy az alárendelt ügyész által hozott határozat vagy intézkedés elleni panasz elbírálására a felettes ügyész jogosult. Ha pedig a megpanaszolt határozatot az ügyész hozta és a panaszt alaptalannak tartja, a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás (a továbbiakban: VNYUt.) 45. § (3) bekezdése alapján azt a panaszban írt új tényekre, illetve jogi okfejtésre vonatkozó véleményével együtt felterjeszti a felettes ügyészhez. E rendelkezések biztosítják a panaszos számára a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az ügyész határozata elleni panaszt a felettes ügyész, a nyomozó hatóság határozata elleni panaszt az ügyész a hozzá érkezésétől számított tizenöt, megszüntető határozat esetén harminc napon belül határozattal bírálja el.⁵³

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Nyor. 140. és 141. §

⁵² Ld. a Be. 113. § (3), a 114. § (3), valamint a 161. § (4) bekezdéseit.

⁵³ Be. 195. § (4) bekezdésének 2. mondata. A panasz elbírálására rendelkezésre álló határidő

Az ügyész, illetve a felettes ügyész a határozatot megváltoztathatja, azt hatályon kívül helyezheti, valamint a panaszt elutasíthatja. Amennyiben az ügyész a panaszt alaposnak találja, a nyomozó hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és azzal egyidejűleg a Be. 199. § (1) bekezdésének a) pontja alapján dönt a nyomozás elrendeléséről, annak folytatásáról, illetve a vádemelésről.

A Be. 195. § (5) bekezdése alapján a panasz elutasításáról csak a panaszt tevőt, míg a panasz egyéb módon történt elbírálásáról mindazokat értesíteni kell, akikkel az alaphatározatot közölték. A panaszt elbíráló határozat ellen a felülbírálati indítvánnyal támadható határozatok körén kívül további jogorvoslatnak nincs helye, melyről a panaszost a határozatban tájékoztatni kell. Ha a jogorvoslat lehetőségének hiánya ellenére ismételt panaszt terjesztenek elő, a változatlan tartalommal előterjesztett panaszt válaszadás nélkül irattárba kell helyezni.⁵⁴ A panasz elbírálása során a VNyUt. 45. §-ának (1) bekezdése előírja az ügyész számára, hogy amennyiben több személy ugyanazt a határozatot panaszolja, a panaszokat egy határozattal kell elbírálni. Ugyanezen § (2) bekezdése lehetővé teszi az ügyész számára, hogy amennyiben egy személy azonos ügyben hozott több határozatra vonatkozó panaszt terjeszt elő, a panaszokat az ügyész egy határozatban is elbírálhassa. Az elbíráló határozat indokolásában két kötelezően előírt elemnek mindenképp szerepelnie kell a VNyUt. 45. § (4) bekezdése alapján: annak tartalmaznia kell a panaszolt tényeket, illetve a panaszban olvasható jogi okfejtést. A jogorvoslati jogosultság elve ugyanis kizárólag csak az előbbiek megvalósulása esetén érvényesülhet.⁵⁵

A panasz elutasítását követően azonban a sértett számára megnyílik a pótmagánvádlóként való fellépés lehetősége, ha a feljelentést a 174. § (1) bekezdésének a) vagy c) pontja alapján utasították el, illetve, ha a nyomozást a 190. § (1) bekezdésének a)-d) vagy f) pontja alapján szüntették meg.⁵⁶ Az, hogy az ügyész vagy a nyomozó hatóság a

meghosszabbítására nincs törvényes lehetőség. Ld. ezzel kapcsolatban az Emlékeztető 331. pontját!

⁵⁴ Ld. a VNyUt. 45. §-ának (5) bekezdését.

⁵⁵ Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztályának NF.3005/2012/1. szám alatti, XII. számú Összeállítás (a továbbiakban: XII. Összeállítás) 126. pont

⁵⁶ Ld. a Be. 199. § (2) bekezdését.

A Be. 174. § (1) bekezdésének a) és c) pontjai szerint a feljelentés elutasítása körében szabályozott okok, ha a cselekmény nem bűncselekmény, illetve, ha büntethetőséget kizáró ok állapítható meg, kivéve a gyermekkor, a kóros elmeállapot, a magánindítvány, a feljelentés, a kívánat hiánya.

A Be. 190. § (1) bekezdésének a) -d) és f) pontjai alapján a nyomozás megszüntetése körében szabályozott okok, ha a cselekmény nem bűncselekmény; ha nem bizonyítható, hogy a cselekmény bűncselekmény; ha nem a gyanúsított követte el a bűncselekményt, illetve ha nem bizonyítható, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el; ha büntethetőséget kizáró ok állapítható meg, kivéve a gyermekkor, a kóros elmeállapot, a magánindítvány, a feljelentés, a kívánat hiánya; illetve a Btk.-ban meghatározott egyéb büntethetőséget megszüntető ok (például kísérletnél önkéntes elállás, eredmény-elhárítás).

feljelentést elutasította vagy a nyomozást megszüntette, a sértett pótmagánvádlóként való jogérvényesítésének önmagában még nem elégséges alapja. Annak ugyanis további feltétele, hogy a feljelentést elutasító, nyomozást megszüntető határozat ellen a törvényes határidőn belül a sértett a nyomozás, illetve az eljárás folytatásának elrendelése érdekében panasszal éljen, amelyet az ügyész, illetve a felettes ügyész elutasítása követ. Amennyiben a panasz elkésett, illetve törvényben kizárt, úgy joghatás kiváltására nem alkalmas, ezért a panasz előterjesztőjét nem lehet törvényesen a pótmagánvádlókénti fellépés lehetőségéről tájékoztatni.⁵⁷ A panasznak elkésettség okából való elutasítása esetén a sértett nem merítette ki a számára rendelkezésére álló panaszt, ezért ezt követően pótmagánvádlóként sem léphet fel, azaz nem nyújthat be vádindítványt sem.⁵⁸ Ha azonban az ügyész a bejelentett panaszt elutasító határozatban elmulasztotta felhívni a sértett figyelmét a pótmagánvádlói fellépés lehetőségére, a határozatot ki kell egészíteni.⁵⁹

A Be. 195. §-ának (8) bekezdése a panasz elbírásának három, a törvény erejénél fogva kötelező esetét határozza meg, melynek alapján indokolás nélkül el kell utasítani a törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panaszt. A panasz elutasítása során ugyanakkor az ügyésznek, illetve a felettes ügyésznek nevesítenie kell, hogy a törvényben meghatározott három ok közül, melyik a döntésének az indoka.⁶⁰

A Be. ezen rendelkezése alapján törvényben kizárt panasznak minősül például az áttételt, az ügyek egyesítését, elkülönítését elrendelő határozat. A panasz a határozat kézbesítésétől számított 9. napon minősül elkésettnek, míg nem jogosulttól származó panasz lehet, ha a bűncselekmény miatt feljelentéssel élő, nem sértett személy terjeszt elő jogorvoslatot. Az ügyész, illetve a felettes ügyész a panaszt az előbbi három ok alapján el kell, hogy utasítsa, azonban a panaszban, mint beadványban foglaltakat ilyenkor is felülvizsgálja.

A panaszjog megújult szabályaira tekintettel a Be. 28. § (4) bekezdésének c) pontja, valamint az Ütv. az ügyészi felülvizsgálat kapcsán kiemelkedően fontos rendelkezéseket tartalmaznak, hiszen, ha a panaszt a Be.-nek a panaszjogra vonatkozó rendelkezései alapján el is kell

A Be. 199. § (3) bekezdése negatív feltételként határozza meg a gyermekkort, a kóros elmeállapotot és az elkövető halálát.

⁵⁷ Ld. a Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztályának NF.1531/2011/3., I–XI. számú Összeállításának (a továbbiakban: I–XI. Összeállítás) 79. pontját! A pontos sértetti tájékoztatással kapcsolatban ld. CSÁK i.m.: 135. o.

⁵⁸ 90. BKv. 3. pont

⁵⁹ Emlékeztető 358. pont

⁶⁰ Emlékeztető 344/b. pont

utasítani az ügyésznek, e rendelkezések mégis olyan jogi lehetőséget adnak, amelyek alkalmasak a sérelmes helyzetek orvoslására. Abban az esetben tehát, ha a Be. 195. § (8) bekezdésére figyelemmel a panaszt az ügyésznek el kell utasítani, de megalapozatlan vagy törvénysértő nyomozó hatósági döntést észlel (például nyomozás megszüntetése esetén a tényállás nincs teljesen felderítve vagy törvénysértően került sor a feljelentés elutasítására) vagy a beadványban új tényt és körülményt említ a panaszos, az ügyész, illetve a felettes ügyész a következőket teheti meg.⁶¹ Amennyiben például a feljelentést elutasító határozat elleni „panaszban” foglaltakkal egyébként egyetért, az ügyész a nyomozó hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és a Be. 170. §-a alapján a nyomozás elrendeléséről határoz, míg a felettes ügyész ugyanebben az esetben a határozatot hatályon kívül helyezi, és a helyi ügyészség hatáskörébe tartozó cselekmény esetén nyomozás elrendelésére utasítja a szervezeti hierarchiában alatta lévő ügyészt. Amennyiben pedig például a nyomozást megszüntető határozat ellen jelentettek be „panaszt”, az ügyész szintén hatályon kívül helyezi a megszüntető határozatot, és a nyomozás tovább folytatásáról határoz.⁶²

Az előbbi ügyészi jogosítványokra tekintettel sem látom megalapozottnak a 166/2011. (XII. 20.) AB határozathoz dr. Lévy Miklós által megfogalmazott különvéleményben foglaltakat.⁶³ Úgy gondolom tehát, hogy ugyan az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) határozatában nem hivatkozott sem a Be. 28. § (4) bekezdésének c) pontjára, sem az Ütv.-re, de a Be. 195. § (1) és (2) bekezdésének alkotmányossága részben e rendelkezésekre vezethető vissza.⁶⁴

A Be. 195. § (6a) bekezdése a panasz „elbírálásának” speciális esetét tartalmazza, melynek alapján az őrizetbe vételt elrendelő határozat ellen bejelentett panasz elbírását mellőzni kell, ha az ügyész a terhelt előzetes letartóztatásának elrendelésére indítványt tesz a bírósághoz. A Be. e rendelkezését beiktató, az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény indokolása szerint az előzetes letartóztatás iránti ügyészi indítvány indokoltságáról való döntés feltétele az őrizetbe vétel törvényességének és megalapozottságának vizsgálata. Ezáltal az

⁶¹ A VNyUt. 11. § (3) bekezdése alapján az ügyész a beadványt nem megnevezése, hanem annak tartalma szerint bírálja el.

⁶² Ld. ezzel kapcsolatban a XII. Összeállítás 127. pontját.

⁶³ Eszerint olyan érdemi határozatok (például egyesítés elkülönítés, ügyész kizárása) esetében szűnt meg az ügyészi, illetve felettes ügyészi felülvizsgálat kötelezettsége, amelyeknél a jogorvoslathoz való alapjog lényege a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A különvéleményhez még dr. Kiss László és dr. Holló András csatlakozott.

⁶⁴ Az Ütv. 20. §-a összefügg az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdésének a) pontjában foglaltakkal, mely szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben.

előzetes letartóztatás elrendelése iránti indítvány esetén szükségtelen külön határozatot hozni az őrizetbe vételről szóló határozat elleni panasz elutasításáról. Az előzetes letartóztatás indítványozása esetén a panasz elbírálásnak mellőzése az ügyész szempontjából egy határozattól való eltekintést tesz lehetővé, ugyanakkor a döntés hiánya nem jelent sérelmet a gyanúsított számára, hiszen az ügyészi indítványról, annak megalapozottságáról majd a nyomozási bíró dönt. Abban az esetben viszont, ha az őrizetbe vétel miatt jogorvoslattal éltek és az ügyész az azt elrendelő határozat, valamint szükség esetén az iratok megvizsgálását követően megállapítja, hogy a kényszerintézkedésnek a Be. 126. § (2) bekezdésében rögzített feltételei nem álltak fenn, vagy azok időközben megszűntek, a jogorvoslat elbírálásával teljesíti az őrizetbe vétel megszüntetésével kapcsolatban rá háruló kötelezettségét.⁶⁵

E rendelkezés kapcsán ugyanakkor kérdéses lehet, hogy mi a követendő eljárás ügyészségi nyomozás esetén, figyelemmel arra, hogy a panaszt a felettes főügyészség ügyésze bírálja el, miközben a kényszerintézkedés elrendelésére irányuló indítványt a nyomozó ügyész maga terjeszti elő?

Az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 57. §-ához fűzött indokolásból megállapítható, hogy a jogalkotó a panasz elbírálását azért tekintette mellőzendőnek, mert abból indult ki, hogy az indítványt tevő ügyész azonos a panasz elbírálására jogosulttal. A nyomozó ügyész esetében azonban a panasz elbírálására jogosult személye elválik az indítványt előterjesztőtől, ezért – figyelemmel a szabályozási célokra, valamint a terhelti jogok legteljesebb körű érvényesülésének biztosítására – a nyomozó ügyész eljárása esetén a panasz elbírálása, a Be. kötelező megfogalmazása ellenére, nem mellőzhető. Ha azonban az ügyészségi nyomozás kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyben a nyomozó hatóság rendeli el a terhelt őrizetbe vételét, az emiatt bejelentett panaszt már a nyomozó ügyészség bírálja el, ezért ebben az esetben Be. 195. §-ának (6a) bekezdésében foglalt szabály érvényesülésének már nincs akadálya.⁶⁶

⁶⁵ VNyUt. 20. § (1)-(3) bekezdései

⁶⁶ Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztály NF.6112/2013/28. számú körlevelének III/6.) pontja

5.2. Panasz a nyomozás során tett intézkedésekkel, illetve azok elmulasztásával szemben

A Be. a nyomozás során megtett intézkedésekkel, illetve azok elmulasztásával kapcsolatban is biztosítja a panaszjogot, mégpedig oly módon, hogy amennyiben az intézkedések, illetve azok elmulasztására vonatkozó, 196. §-ban található rendelkezések eltérően nem rendelkeznek, a határozatok elleni panaszra vonatkozó, 195. § szerinti szabályok tekintendők irányadónak.⁶⁷

A Be. 196. § (1) bekezdése meghatározza az intézkedések, illetve azok elmulasztása miatt előterjeszthető panaszok körét, melynek alapján, akinek az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti, az a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. Ugyanezen § (2) bekezdése alapján pedig, ha a Be. az ügyész vagy a nyomozó hatóság részére intézkedés megtételére határidőt állapított meg, akkor lehet panasszal élni az intézkedés elmulasztása miatt, ha a határidő eredménytelenül telt el.

A panaszra okot adó körülmény sokféle lehet, így jogorvoslat terjeszthető elő az intézkedés elrendelése, annak végrehajtása, azok elmulasztása, s utóbbin belül – ha a Be. ilyet meghatároz –, az intézkedés megtételére előírt határidő elmulasztása miatt is. Intézkedés elrendelése és végrehajtása elleni jogorvoslat például a gyanúsítás ellen biztosított panasz, valamint a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: Nyor.) 25. § (2) bekezdése szerinti, a tanú személyi adatainak zárt kezelésére irányuló kérelem elutasítása elleni panasz. Intézkedés elmulasztása elleni panasz terjeszthető elő, ha például a fiatakorú terhelt szabadítására úgy kerül sor, hogy nem a Nyor. 159. §-ában foglalt szerveknek adja át a nyomozó hatóság, míg az intézkedés megtételére előírt határidő elmulasztása miatt jelenthető be panasz például a Be. 48. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés megsértése esetén, ha a fogva lévő terhelt első kihallgatásáig nem rendelnek ki védőt a számára.⁶⁸

⁶⁷ Ld. a Be. 196. § (6) bekezdését.

⁶⁸ A Nyor. 159. §-a úgy rendelkezik, hogy az őrizetbe vett, illetve az előzetes letartóztatásban levő fiatakorút a szabadlábra helyezésekor törvényes képviselőjének (gondozójának); javítóintézetben, gyermekotthonban, bentlakásos intézményben nevelt fiatakorút az intézmény megbízottjának, illetőleg meg nem jelenésük esetén –

Mivel a tudomásszerzés időpontjának a meghatározása nem feltétlenül egyértelmű, ezért az Emlékeztető 355/a. pontja rögzíti, hogy azt az érintett nyilatkozata, az iratok tartalma és a hatóság közlése alapján helyes tisztázni, ha pedig az érintett erre vonatkozó közlése kétségtelenül nem cáfolható, azt irányadónak kell tekinteni.

A Be. a panaszjogot egyrészt szintén a korábban jellemzett közvetlen jog- és érdeksérelemhez köti, másrészt a 196. § (3) bekezdésében a panasz előterjesztésének törvényben kizárt eseteit is tételesen felsorolja. Ennek alapján kizárt a panasz lehetősége a Be. VII. Fejezet VII. Címe szerinti bizonyítási eljárások, a nyomozás [170. § (2) bekezdés] és a feljelentés kiegészítésének elrendelése (172/A. §), a nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenysége során végzett eljárási cselekmények (178. §, 178/A. §), a tanú kihallgatása [79. § (1) bekezdés, 181. §], a szaktanácsadó közreműködése (182. §), valamint a bűnözés megelőzésére és más eljárás kezdeményezésére irányuló tájékoztatással kapcsolatban bejelentett panasz [Be. 63/A. § (5) bekezdés] miatt. A fenti felsorolás alapján megállapítható, hogy a Be. csak olyan esetekben zárja ki a jogorvoslat lehetőségét, ahol a panasz ellehetetlenítené a nyomozást, illetve hátráltatná a bűnmegelőzést.

A Be. VII. Fejezet VII. Címében található bizonyítási eljárások a szemle, a helyszíni kihallgatás, a bizonyítási kísérlet, a felismerésre bemutatás, a szembesítés és a szakértők párhuzamos meghallgatása. A bizonyítási eljárásokkal összefüggő panaszjogra vonatkozó szabályok megoszlanak a Be. 195. § (7) bekezdése és a Be. 196. § (3) bekezdése között. Amennyiben a szemlét, a bizonyítási kísérletet és a felismerésre bemutatást halaszthatatlan nyomozási cselekményként fogatosítja a nyomozó hatóság, azokkal szemben a 195. § (7) bekezdése alapján panasznak van helye, melynek elbírálására a Be. 195. § (1)-(4) bekezdéseit kell alkalmazni. A 196. § viszont a Be. VII. Fejezet VII. Címében található valamennyi bizonyítási eljárás *elrendelésével* kapcsolatban zárja ki a panaszt, ha azonban az említett *eljárások során* a hatóság jogsértően jár el, azt az érintett már törvényesen panaszolhatja.⁶⁹ A halaszthatatlan nyomozási cselekményekről a Be. 169. §-a alapján nem kötelező határozati formában rendelkezni, ráadásul azokat a gyakorlatban jegyzőkönyvi formában készíti el a nyomozó hatóság. A fenti

ideiglenes jelleggel – a helyileg illetékes területi gyermekvédelmi szakszolgálatnak vagy az általa megjelölt gyermekotthonnak kell átadni. A törvényes képviselő (gondozó) távolmaradása a szabadításnak nem akadálya.

⁶⁹ Ez következik a Nyor. 79. § j) pontjából, valamint a 85. §-ából is. E rendelkezések alapján a halaszthatatlan nyomozási cselekményként fogatosított házkutatás, lefoglalás és motozás során, továbbá a számítástechnikai rendszer útján rögzített adatok megőrzésére kötelezés végrehajtása során, az azokról készült jegyzőkönyveknek tartalmaznia kell, hogy az arra jogosult, illetve megbízottja, képviselője a nyomozási cselekmény *ténye, illetve lefolytatásának módja* miatt él-e panasszal.

rendelkezőknek a gyakorlatban történő helyes értelmezése ezért csak az lehet, hogy bár halaszthatatlan nyomozási cselekményként fogatosítja a nyomozó hatóság, illetve az ügyész a szemlét, a bizonyítási kísérletet és a felismerésre bemutatást, azok elrendelésével szemben nem lehet panaszt előterjeszteni. Szükségesnek tartanám ezért annak a Be. 195. § (7) bekezdésében történő rögzítését, hogy csak a halaszthatatlan nyomozási cselekményként fogatosított – egyébként határozati formát igénylő – kényszerintézkedésekkel szemben van helye panasznak.

A panasz elbírálása során a Be. 195. § (4) bekezdését, illetve a 196. § (5)-(6) bekezdéseit kell alkalmazni. Amennyiben a panaszt az intézkedést tevő vagy az intézkedést elmulasztó, illetve a panaszt elbíráló alaposnak tartja, a panasszal sérelmezett helyzet megszüntetése érdekében három napon belül a szükséges és indokolt intézkedést megteszi, s erről a panaszt tevőt határozat meghozatala nélkül értesíti. Amennyiben a panasznak az érintett ügyész, illetve nyomozó hatóság három napon belül nem ad helyt, az iratokat az elutasításra vonatkozó véleményével együtt felterjeszti az elbírálásra jogosulthoz. Amennyiben pedig az ügyész, illetve a felettes ügyész a panaszt alaposnak tartja, a panaszos átiratban történő egyidejű értesítése mellett az eljáró ügyészt vagy nyomozó hatóságot a megfelelő intézkedésre utasítja. Ha azonban az ügyész, illetve a felettes ügyész a panasz elutasításáról határoz, azt minden esetben határozattal kell megtennie, amellyel szemben további jogorvoslatnak nincs helye.⁷⁰

Az intézkedések, illetve azok elmulasztása elleni panasz esetében, ha az törvényben kizárt vagy elkésett, emiatt azt nem lehet indokolás nélkül elutasítani.⁷¹ Mivel a Be. 196. §-a a nem jogosulttól származó panaszra nem tartalmaz külön rendelkezést, ezért a Be. 195. § (8) bekezdése tekintendő irányadónak. Ebben az esetben azonban kérdéses, hogy indokolás nélkül vagy indokolással kell elutasítani a panaszt? Ha a Be. 196. § (4) bekezdéséből indulunk ki, úgy gondolom, hogy szükséges megindokolni a jogorvoslattal élő személy számára a panaszának az elutasítását. Megfelelőbb megoldásnak tartanám ezért, ha a Be. 196. § (4) bekezdése tartalmazná a nem jogosulttól származó kitélt is.

⁷⁰ Emlékeztető 355/d) pont

⁷¹ Be. 196. § (4) bekezdés

6. Jogorvoslatok a vádelőkészítés során

A nyomozás iratainak a gyanúsított (védő) általi megismerését követően a büntetőeljárás a vádelőkészítési szakaszba kerül, melynek során az ügyész a Be. 216. § (1) bekezdése alapján – többek között – dönthet a nyomozás felfüggesztéséről, megszüntetéséről, az ügy közvetítői eljárásra utalásáról, illetve a vádemelés elhalasztásáról vagy pedig vádat emel, és határozhat a vádemelés részbeni mellőzéséről is.

Az eljárás e szakaszában a nyomozás szakhoz hasonlóan a Be. szintén a határozatok, illetve az ügyészi intézkedések, illetve azok elmulasztása ellen teszi lehetővé a panasz előterjesztését.

6.1. Az ügyészi határozatok elleni panaszok

A Be. 228. § (1) bekezdése előírja, hogy akire nézve az ügyész vádelőkészítési szakaszban hozott határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet. A Be. e rendelkezése összecseng a Be. 195. § (1) bekezdésében foglaltakkal, hiszen az ügyész által a törvényben meghatározottak szerint meghozható határozatokkal szemben van helye panasznak, amennyiben azok az érintettre nézve közvetlen rendelkezést tartalmaznak. A „közvetlen” kitétel beiktatásával a jogalkotó összhangba kívánta hozni a Be. 228. és 228/A. §-ait a nyomozás során előterjeszthető panaszokkal, annak érdekében, hogy gyorsítsa az eljárást.⁷²

E szakban a Be. 228. §-a külön nem rendelkezik a feljelentőt megillető panaszjogról, mégis úgy gondolom, hogy az Iránymutatásban foglaltak irányadónak tekintendők az ügyészi határozatokkal szembeni jogorvoslatok esetében is: így, ha az eljárás során más eljárási minőségben, például sértettként nem vesz részt, nem élhet panasszal a határozat ellen.

A feljelentéssel élő központi államigazgatási szervekre vonatkozó speciális szabályt a 228. §-ában nem találunk és álláspontom szerint abból nem is vonhatunk le olyan következtetést, hogy a központi államigazgatási szervek jogorvoslattal élhetnének. Amennyiben a központi államigazgatási szervek jogorvoslati jogát el is fogadnánk, kérdéses, hogy pontosan milyen határozatokkal szemben illetné meg azokat a panaszjog?

⁷² Ld. ennek kapcsán az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 56-57. §-aihoz fűzött indokolást.

Vajon a vádemelés elhalasztása esetén élhetne azzal a központi államigazgatási szerv? Jelenleg ezek mind olyan kérdések, amelyekre a hatályos Be. alapján nem lehet egyértelmű választ adni.

Az ügyészi határozat elleni panasz általában szintén féldevolutív jogorvoslat, ugyanis a határozatot hozó három napon belül maga is helyt adhat a panasznak, ha azonban az ügyész a határozata ellen irányuló panaszt alaptalannak tartja, azt a panaszban írt új tényekre, illetve jogi okfejtésre vonatkozó véleményével együtt haladéktalanul felterjeszti a felettes ügyészhez.⁷³ Az ügyész ugyanakkor a vádemelés elhalasztásáról hozott határozata ellen a Be. 227. § (1) bekezdés a) pontja alapján bejelentett panasznak nem adhat helyt, annak elbírálása a felettes ügyész hatáskörébe tartozik.⁷⁴ E tekintetben a panasz tehát devolutív jogorvoslat, melynek indoka az lehet, hogy eltérően a Be. 227. § (1) bekezdésében meghatározott további vádemelést eredményező októl, a gyanúsított az eljárás során hozott érdemi döntést sérelmezi és nem valamely más ok vezet vádemelésre. Az Emlékeztető 441. pontja ezzel összefüggésben arról rendelkezik, hogyha az ügyben a Be. 227. § (1) bekezdésében írt okból vádat kell emelni, a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatot hatályon kívül helyező indokolt határozatot kell hozni, amely ellen – a 227. § (1) bekezdésének a) pontja kivételével – jogorvoslatnak is helye van, és az ügyész csak a határozat jogerőre emelkedését követően emel vádat.

A vádemelés elhalasztásának körében, a panasz elbírálása során, ha az ügyész különböző sértettek sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt halasztja el a vádemelést, egy sértett panaszára a döntést rendszerint nem helyes megváltoztatni. Ha a panaszt a felettes ügyész megalapozottnak látja és vádemelésről intézkedik, célszerű ugyanakkor, ha valamennyi cselekmény tekintetében így dönt.⁷⁵ A beadványok tartalom szerinti megítélésével függ össze a VNyUt. 64. §-ának az a rendelkezése, hogy a vádemelés részbeni mellőzése esetén a sértettnek a vádemelésre irányuló indítványát panaszként kell elintézni.

A Be. 228. § (3) bekezdése alapján a felettes ügyész a panaszt a hozzáérkezésétől számított tizenöt napon belül határozattal bírálja el. A Be. tehát nem tesz különbséget annak alapján, hogy milyen határozattal szemben jelentettek be panaszt.⁷⁶ A határidő meghosszabbítására

⁷³ Ld. a Be. 228. § (2) bekezdését és a VNyUt. 45. § (3) bekezdését.

⁷⁴ Ld. ezzel kapcsolatban az Emlékeztető 440. pontját. A Be. 227. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az ügyész vádat emel, ha a gyanúsított a határozat ellen panasszal él, és a nyomozás megszüntetésének feltételei nincsenek meg.

⁷⁵ Emlékeztető 437. pont

⁷⁶ Vessd össze a Be. 195.§ (4) bekezdésével!

azonban az eljárás ezen szakaszában sincs törvényes lehetőség.⁷⁷ Ha a panaszt a felettes ügyész alaposnak találja, a határozatot megváltoztathatja, vagy azt hatályon kívül helyezheti és a határozatot hozó ügyészt új határozat hozatalára utasíthatja, ellenkező esetben pedig a panaszt elutasítja. A panasz elbírálásáról értesíteni kell a panaszt tevőt, ha pedig a határozatot a felettes ügyész hatályon kívül helyezte, illetőleg megváltoztatta, azokat is értesíteni kell, akikkel az alaphatározatot közölték. A panaszt elbíráló határozat ellen további panasznak nincs helye, melyre a határozatban utalni kell.⁷⁸

A Be. a panasz elutasításának két, a törvény erejénél fogva kötelező esetét határozza meg, melynek alapján a panaszt – a Be. 195. § (8) bekezdéséhez hasonlóan – el kell utasítani, ha az elkésett vagy nem jogosulttól származik. Arra azonban már sem a Be., sem a VNyUt. és az Emlékeztető sem tartalmaz rendelkezést, hogy ezen esetekben meg kell-e indokolni a panaszt elutasító határozatot. Mivel a Be. 228. §-a erre vonatkozó kifejezett rendelkezést – vélhetően jogalkotói mulasztás miatt nem tartalmaz – álláspontom szerint a panaszt indokolással ellátott határozatban kell elutasítani.⁷⁹ Ha azonban a panasz elkésett vagy az nem jogosulttól származik, de érdemben alapos, az ügyész, illetve a felettes ügyész az Ütv. 20. §-ában foglalt rendelkezéseknek megfelelően hivatalból megteszi a törvényes intézkedéseket.⁸⁰

A vádelőkészítési szakaszban két esetben is a törvényben kizárt a panasz lehetősége. A Be. 228. § (5) bekezdése alapján a vádemelés miatt, míg a Be. 221/A. § szerint az eljárást felfüggesztő és a közvetítői eljárást elrendelő határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak. Előbbi kizártságával kapcsolatban a mai napig felhozható az a megállapítás, mely szerint a *„vádemelés az ügyész intézkedése, amelyet a bírósági eljárás követ. A bírói eljárásnak”* pedig éppen az a feladata, hogy a vád megalapozottságát és törvényességét megvizsgálja. A *panasz megengedése ezért az eljárás indokolatlan megakasztását eredményezné*.⁸¹ Az eljárást felfüggesztő és a közvetítői eljárást elrendelő határozat elleni jogorvoslat kizárása egyértelműen az eljárás gyorsítását szolgálja. A Be. 221/A. § (4) bekezdésének megfogalmazásából viszont az is következik, hogy a közvetítői eljárás kezdeményezését megtagadó határozattal szemben panasznak van helye.

⁷⁷ Emlékeztető 333. pont

⁷⁸ Be. 228. § (3) és (4) bekezdései és 169. § (2) bekezdés d) pont

⁷⁹ Érdekes, hogy az ügyészi intézkedések, illetve azok elmulasztása elleni panasz esetén a Be. 228/A. § (3) bekezdése viszont rögzíti, hogy a törvényben kizárt vagy elkésett panaszt nem lehet indokolás nélkül elutasítani.

⁸⁰ Ld. továbbá az Emlékeztető 344. pontját is.

⁸¹ SZABÓNÉ NAGY Teréz (szerk.): Magyar büntető eljárási jog II., Tankönyvkiadó, Budapest, 1984., 60-61. o.

A Be. 224. § (4) bekezdése szerinti, pártfogói vélemény beszerzéséről rendelkező határozattal szemben véleményem szerint nincs helye jogorvoslatnak, hiszen annak beszerzésére a közvetítői eljárásra utalás feltételeinek vizsgálata céljából kerül sor és, az arról rendelkező határozat nem tartalmaz közvetlen rendelkezést az eljárás résztvevőire. Amennyiben pedig a pártfogói vélemény beszerzését követően az ügyész a közvetítői eljárásra vonatkozó kezdeményezést mégis elutasítaná, a jogosultat megilleti a panaszjog. Az érdeminek tekinthető döntés ellen tehát biztosított a jogorvoslat lehetősége.

A Be. hasonló megoldást alkalmaz a vádemelés elhalasztása esetén, amikor az érdemi, vádemelést elhalasztó döntés ellen biztosít panaszjogot egyrészt a Be. 228. § (1) bekezdése alapján például a gyanúsított és a védő, míg a 225. § (5) bekezdése alapján a sértett számára. Amennyiben a vádemelés elhalasztása ellen a jogosultak nem éltek jogorvoslattal, utóbb az eljárás megszüntetése ellen már nem élhetnek panasszal. A Be. 226. § (1) bekezdése alapján ugyanis az ügyész az eljárást a vádemelés elhalasztásának lejártától számított harminc napon belül határozat meghozatala nélkül, a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatra írt, a megszüntetés tényét rögzítő feljegyzéssel megszünteti, ha a vádemelés elhalasztásának tartama *eredményesen* telt el. 2011. július hó 13. előtt az ügyész ilyenkor is határozatot hozott, amellyel szemben panasznak volt helye. A rendelkezést módosító, az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény 13. §-ához fűzött indoklás a módosítás indokát abban jelölte meg, hogy a vádemelés adminisztratív terhei csökkenthetők az új szabályokkal, így pedig növelhetővé válik annak alkalmazási köre. Ismert azonban olyan vélemény, amely szerint a panaszjog a módosítás következtében csorbult és az új szabály nem állja ki a „*garanciális követelmény próbáját*”.⁸² Álláspontom szerint a hatályos szabályozás nem jelenti a jogorvoslati jog sérelmét, hiszen az ügyész érdemi döntését a jogosultak panasszal továbbra is sérelmezhetik. Másrészt eleve csak akkor kerülhet sor az eljárás megszüntetésére, ha a vádemelés elhalasztásának tartama eredményesen telt el, így gyakorlatilag nem lehet olyan személy, akinek joga vagy jogos érdeke fűződne az eljárás folytatásához.

⁸² KISS Anna – MÉSZÁROS Ádám: A nyomozások időszerűsége, a nyomozás gyorsítása, http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/be_gyorsitas_kutjel_meszaros_kiss_2011%20doc.pdf (letöltés: 2013. január 29.), 26. és 28. o.

6.2. Az ügyészi intézkedések, illetve azok elmulasztása elleni panaszok

A Be. 228/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy akinek az ügyész vádelőkészítés során tett intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása a jogait vagy érdekeit közvetlenül sérti, a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül panasszal élhet, melynek elintézésére az említett § mellett a 228. § rendelkezéseit is alkalmazni kell.⁸³ A "közvetlen" fordulat beiktatásával a jogalkotó az ügyészi intézkedések, illetve azok elmulasztása elleni panaszok esetében is – a korábban kifejtetteknek megfelelően – szűkítette a jogorvoslatra jogosultak körét. A Be. 228/A. § (2) bekezdése továbbá hasonlóan a Be. 196. § (2) bekezdésében foglaltakhoz rögzíti, hogy ha a Be. az ügyész részére intézkedés megtételére határidőt állapít meg, például a Be. 216. § (1), illetve (3) bekezdései alapján, az intézkedés elmulasztása miatt akkor lehet panasszal élni, ha a határidő eredménytelenül telt el. Ha az ügyész a panaszt alaposnak tartja, annak három napon belül helyt adhat, ellenkező esetben azt fel kell terjesztenie a felettes ügyészhez.⁸⁴ Ha a panaszt az ügyész, illetve a felettes ügyész alaposnak tartja, azt a hozzá érkezésétől számított tizenöt napon belül, a panasszal sérelmezett helyzet megszüntetése érdekében szükséges és indokolt intézkedések megtételével orvosolja, s erről a panaszt tevőt határozat hozatala nélkül értesíti.⁸⁵ Ha azonban az ügyész, illetve a felettes ügyész a panaszt alaptalannak tartja, figyelemmel a Be. 228. § (3) és (4) bekezdéseire, azt további jogorvoslattal nem támadható határozatában elutasítja.

Az ügyész intézkedésének elmulasztása miatt tett, a törvényben kizárt vagy elkésett panaszt emiatt indokolás nélkül nem lehet elutasítani.⁸⁶ A vádelőkészítési szakaszban tett ügyészi intézkedés például a Be. 216. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti, további nyomozási cselekmények elvégzéséről rendelkező ügyészi döntés, amellyel szemben a Be. nem zárja ki kifejezetten a panasz lehetőségét. Ez viszont abszurd helyzetet eredményezhet, hiszen mivel semmi sem zárja ki a jogorvoslat lehetőségét, az ellen a Be. 228/A. §-a szerinti normaszöveg alapján lehetséges panaszt bejelenteni. Ha azonban figyelembe vesszük azt, hogy sem a nyomozás elrendelése, sem pedig a nyomozás határidejének meghosszabbításáról rendelkező határozat ellen nincs helye panasznak, nyilvánvalóan következik, hogy a további nyomozási cselekmények

⁸³ Ld. ezzel kapcsolatban a Be. 228/A. § (5) bekezdését!

⁸⁴ A Be. 228/A. § (5) bekezdése alapján ld. a Be. 228. § (3) bekezdését!

⁸⁵ Be. 228/A. § (4) és a 228. § (3) bekezdései

⁸⁶ Be. 228/A. § (3) bekezdés

elvégzéséről rendelkező ügyészi döntés ellen sem lehet helye jogorvoslatnak. Szerencsésebb megoldásnak tartanám ezért, ha a Be. 228/A. §-a kiegészülne egy, a Be. 196. § (3) bekezdésében foglaltakhoz hasonló szabállyal, hiszen csak akkor lenne tényleges értelme a Be. 228/A. § (3) bekezdésében foglaltaknak, ha a törvény meghatározná azt is, hogy mely ügyészi intézkedések ellen nem biztosít panaszjogot.

7. Összegzés

A dolgozat elején felvetett kérdések kapcsán megállapítható, hogy a nyomozás és a vádelőkészítés során előterjeszthető panaszok számos alkotmányos és gyakorlati kérdést, illetve problémát vetnek, illetve vethetnek fel, a kevésbé koherens, esetleg hiányos szabályozás miatt.

Az utóbbi években először egyértelműen szűkült a panaszra jogosultak köre, majd e rendelkezéseket hamarosan elkezdte tágítani a jogalkotó. A módosítások alkalmával viszont nem helyeztek kellő hangsúlyt a nyomozás, illetve a vádelőkészítés során igénybe vehető panaszokra vonatkozó rendelkezések összehangolására. Alapvető követelmény lenne ezért egy koherens, a nyomozás, illetve a vádelőkészítés során is lényegében azonos szabályozás kialakítása.

A panaszjog szűkítésével előtérbe kerül ugyanakkor az ügyésznek, illetve a felettes ügyésznek a Be.-ben, illetve az Ütv.-ben biztosított felülvizsgálati jogköre, melynek keretében az ügyésznek a nem jogosulttól származó, de érdemben alapos beadványban foglaltakat ki kell vizsgálnia, illetve vizsgáltatnia, hiszen erre kötelezi őt az alaptörvényi feladata, az állam büntetőjogi igényének az érvényesítése.⁸⁷

A jogorvoslati jogra vonatkozó rendelkezések alapvetően megfelelnek az alkotmányossági kritériumoknak, a Be. 195. § (2a) bekezdése azonban az alkotmányossági kérdések mellett jogalkalmazási kérdéseket is felvet. A központi államigazgatási szervek kiemelése a panaszjogra jogosultak köréből indokolhatatlan, ezért a legjobb megoldás az lenne, ha azt hatályon kívül helyezné a jogalkotó.

Az azonban megállapítható, hogy amikor érdemben érinti a nyomozó hatóság és az ügyész határozata az eljárásban részt vevő személyt, biztosított számára a jogorvoslat lehetősége. Érvényesül tehát Cséka Ervinnek az a megállapítása, mely szerint a *„büntető eljárásban a jogorvoslati jogosultság eljárási alapelvének megfelelően – szűk körű*

⁸⁷ Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés

törvényi kivételektől, csakis olyan esetektől eltekintve, amikor eljárási jogosítványokat érdemlegesen nem sértettek – minden hatósági határozat, intézkedés vagy azok elmulasztása miatt” lehetséges a jogorvoslat igénybevétele.⁸⁸

Felhasznált irodalom és joganyag

BELEGI József (szerk.): Büntetőeljárásjog I. – Kommentár a gyakorlat számára, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.

BODONY István: A hatályos büntetőeljárási törvény jogorvoslati rendszere az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében, Acta Humana, 2001/44-45., 5-29. o.

CSÁK Zsolt: Találgható-e a jogalkotó akarata? Gondolatok a pótmagánvád köréből. Örökség és büntetőjog. Emlékkönyv Békés Imre tiszteletére (szerk.: Belovics Ervin – Tamási Erzsébet – Varga Zoltán), PPKE JÁK, Budapest, 2011., 123-139.o.

CSÉKA Ervin: A büntető jogorvoslatok alaptanai, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1985.

CSÉKA Ervin: A jogorvoslatok szabályozásának alternatívái a büntető eljárásban, Magyar Jog, Budapest, 1991/6., 321-325. o.

FÁZSI László: A sértett fogalmának dilemmái, Magyar Jog, 2012/5., 292-301. o.

FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: Új magyar büntetőeljárás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2004.

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

HERKE Csongor: Büntető eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2010.

HOFFMAN István: A területi államigazgatás rendszere, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék (egyetemi jegyzet), Budapest, 2013. január

KIRÁLY Tibor: Büntetőeljárási jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

SLÉDER Judit: Jogorvoslatok a magyar büntetőeljárás nyomozási szakaszában, In PhD. Tanulmányok 4., Tanulmányok Finszter Géza 60.

⁸⁸ CSÉKA Ervin: A jogorvoslatok szabályozásának alternatívái a büntető eljárásban, Magyar Jog, Budapest, 1991/6., 325. o.

születésnapjára (szerk.: Korinek László), Pécsi Tudományegyetem Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2005., 217-230. o.

SZABÓNÉ NAGY Teréz (szerk.): Magyar büntető eljárási jog I., Tankönyvkiadó, Budapest, 1982.

SZABÓNÉ NAGY TERÉZ (szerk.): Magyar büntető eljárási jog II., Tankönyvkiadó, Budapest, 1984.

TREMMEL Flórián: Elmélkedések és álmélkodások a Be. jogorvoslati rendszerén, In: Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére (szerk.: Nagy Ferenc), Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007., 163-174. o.

http://www.bmtt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/be_gyorsitas_kutjel_meszaros_kiss_2011%20doc.pdf (letöltés: 2013. január 29.)

Magyarország Alaptörvénye

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi. I. törvény

Az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény és annak indokolása

Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény és annak indokolása

Egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény és annak indokolása

Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény

A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet

5/1992. (I. 30.) AB határozat

26/1992. (IV. 30.) AB határozat

22/1995. (III. 31.) AB határozat

49/1998. (XI. 27.) AB határozat

19/1999. (VI. 25.) AB határozat

42/2005. (XI. 14.) AB határozat

62/2006. (XI. 23.) AB határozat

166/2011. (XII. 20.) AB határozat

22/2012. (V. 11.) AB határozat

A pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló 90/2010. BK vélemény

EBH 2010.2125

EBH 2011.2301

BH 2011.246

A vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás

Legfőbb Ügyészség Ig.404/2009. Legf. Ü. szám. Emlékeztető a Be. alkalmazásainak egyes kérdéseiről, 2009. augusztus

Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztályának NF.1531/2011/3. szám alatti I–XI. számú Összeállítása, 2012. június

Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztályának NF.3005/2012/1. szám alatti XII. számú Összeállítása, 2012. június

Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztályának NF.4348/2011/22. számú iránymutatása

Legfőbb Ügyészség Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztályának KF.7702/2012/2-6-I. számú állásfoglalása

Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztály
NF.3346/2013/31-V. számú leirata

Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti és Vádelőkészítési Főosztály
NF.6112/2013/28. számú körlevele